

Concorso
REGIONE SICILIANA

52 Posti

30 Ispettori del lavoro

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ** *online*
per la **prova scritta**

Uno dei principali principi caratterizzanti tale forma di responsabilità è quello della **compensatio lucri cum danno** prevista dall'art. 1, comma 1-*bis*, l. n. 20/1994, come modificato dalla L. 07 gennaio 2026, n. 1 di **riforma della Corte dei Conti** e della responsabilità erariale, secondo cui *"Nel giudizio di responsabilità, fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità"*. La Riforma ha introdotto un **doppio limite** in punto di esercizio del potere riduttivo e quantificazione del danno in quanto, ai sensi del nuovo comma 1-octies, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il **potere di riduzione** ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo **non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato** e, comunque, **non superiore al doppio della retribuzione** lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.

► 5.4.1. Gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale e le principali tipologie: il danno all'immagine

Sono **elementi costitutivi** della responsabilità amministrativa:

- il **vincolo funzionale** tra il soggetto che ha cagionato il danno e la P.A.;
- la **violazione dei doveri** d'ufficio e l'inosservanza di obblighi di servizio per il tramite di una condotta attiva od omissiva;
- il verificarsi del **danno erariale**, ossia di un pregiudizio economicamente valutabile nei confronti della P.A. che può consistere nel depauperamento patrimoniale (danno emergente) o nella mancata acquisizione di incrementi patrimoniali che la P.A. avrebbe potuto conseguire in assenza della condotta illecita (lucro cessante);
- il **nesso di causalità** tra fatto del dipendente e danno all'erario
- l'**imputabilità** a titolo di dolo o colpa grave.

► 5.4.2. Il nuovo regime introdotto dai d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e 31 maggio 2021, n. 77, lo scudo erariale e il nuovo assetto delineato dalla L. 07 gennaio 2026, n. 1

Il cd. decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120) ha inserito importanti novità nella disciplina della responsabilità erariale, contenuta nell'art. 1 della L. 14 gennaio 1994, n. 20, secondo il quale la responsabilità dei dipendenti pubblici soggetti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica ricorre in relazione a fatti ed omissioni commessi con **dolo o colpa grave**.

È a lungo mancata una specificazione normativa delle nozioni di dolo e colpa grave quali elementi costitutivi della responsabilità erariale.

Quanto alla colpa, se ne trova una nozione all'art. 43 c.p., come inosservanza di regole cautelari non codificate, di **diligenza, prudenza o perizia**, ovvero codificate, in **leggi, regolamenti, ordini o discipline**. Essa ha quindi un'ineludibile **componente normativa**, essendo il suo accertamento fondato sul raffronto tra il comportamento in concreto tenuto dal soggetto agente e il comportamento che questi avrebbe dovuto tenere alla stregua delle regole sopra passate in rassegna.

Per quanto riguarda poi la **colpa grave**, che qui specificamente viene in rilievo, si tratta di una categoria tradizionalmente civilistica, che solo recentemente ha trovato cittadinanza anche nel diritto penale (si pensi al nuovo art. 590-*sexies* c.p., che punisce l'omicidio colposo e le lesioni personali colpose per attività medica). In particolare, di colpa grave si parla agli artt. 1229 c.c., per ciò che attiene alle limitazioni della responsabilità contrattuale, e all'art. 2236 c.c., in relazione alla responsabilità professionale degli esercenti professioni intellettuali. È a lungo mancata, tuttavia, una definizione legale, potendo la colpa grave configurarsi come **"notevole scostamento"** dal comportamento modello o, in termini diversi, come **"errore inescusabile"** commesso dall'agente pubblico. Ciò, naturalmente,

sulla scorta di un **giudizio prognostico *ex ante***, vale a dire alla luce delle circostanze di fatto e di diritto esistenti e conosciute dal soggetto agente al momento dell'azione ovvero dell'inazione.

L'art. 1, comma 1, della L. n. 20 del 1994 esclude poi che la colpa grave possa configurarsi ove l'atto in questione sia stato **vistato e registrato** dalla stessa Corte dei conti, in sede di controllo preventivo di legittimità. Il visto, in questo caso, pur non valendo a escludere l'eventuale illegittimità e illiceità dell'atto, certifica tuttavia l'esistenza di una obiettiva incertezza e, quindi, l'assenza di un errore inescusabile, come tale rimproverabile (CHERUBINI). Quanto al dolo, il Decreto semplificazioni del 2020 aveva invero precisato che ai fini della **prova dell'elemento soggettivo del dolo** occorre dimostrare la volontà dell'evento dannoso. Sono stati così neutralizzati quegli orientamenti della giurisprudenza contabile che reputano sufficiente, per la responsabilità erariale, la prova del dolo in relazione alla sola condotta. Lo stesso Decreto aveva peraltro introdotto il c.d. **scudo erariale**, ossia una normativa temporanea secondo la quale **la responsabilità erariale è limitata ai soli casi di dolo**, salvo le ipotesi in cui il danno sia cagionato da omissione o inerzia dell'agente. In altri termini, è temporaneamente abolita la responsabilità erariale per colpa grave, salva l'ipotesi di danni causati dal dipendente pubblico con *omissione o inerzia*. L'intento è quello di stigmatizzare le inerzie e i ritardi amministrativi in un momento in cui non è tollerabile che le iniziative economiche private subiscano stalli per effetto di lungaggini amministrative.

Lo "scudo" erariale che limita (in via transitoria) la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti ai soli casi in cui il danno sia effetto di una condotta dolosa resterà in vigore, per effetto della proroga di cui alla L. 2 luglio 2025, n. 100, al **31 dicembre 2025**.

La disciplina della responsabilità erariale, come delineata, è stata profondamente incisa dalla L. 07 gennaio 2026, n. 1 che, recependo le indicazioni della Consulta, ha modificato il co. 1 dell'art. 1, L. 20/1994, recando una precisa definizione di **colpa grave**, che si sostanzia:

- nella **violazione manifesta delle norme di diritto applicabili**;
- nel **travisamento del fatto**;
- nell'**afferma**zione di un **fatto** la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o nella **negazione** di un **fatto** la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità del l'inosservanza. **Non** costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali pre valenti o a pareri delle autorità competenti. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo. La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché' detti decreti siano stati visti e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente.

Si tratta, com'è evidente, di una definizione diversa da quella prevista dall'art. 2, comma 3, del **Codice dei contratti pubblici del 2023** (D.Lgs. n. 36 del 2023), che ne reca peraltro una definizione *ad hoc*, riferendola a quei soli dipendenti e dirigenti che svolgano **funzioni inerenti alle procedure di evidenza pubblica** e ai soli fini dell'accertamento della loro eventuale **responsabilità amministrativa**. Nel dettaglio, la disposizione recita che «... *nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*». Salvo a ritenerne la specialità e la prevalenza quindi limitatamente al settore dei contratti pubblici, la disposizione dovrebbe tuttavia restare inefficace fintanto che permarrà lo "scudo erariale".

Tra le altre novità, la Riforma ha esteso il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti a tutti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo **superiore alla soglia di rilevanza comunitaria**. Con specifico riferimento ai contratti connessi all'attuazione del **PNRR e del PNC**, il controllo preventivo è esercitato sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisoria, nonché sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono un'aggiudicazione formale. In considerazione del termine perentorio di **30 giorni** previsto dall'art. 3, comma 2, della legge n. 20/1994, la mancata adozione di una deliberazione della Corte dei conti entro tale termine comporta che l'atto si intenda **registrato per *silentium***, con effetti estesi anche all'esclusione della responsabilità. E' fatta salva la possibilità di Regioni, Province autonome ed enti locali, mediante legge o statuto adottato previo parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, di assoggettare al controllo preventivo di legittimità i provvedimenti di aggiudicazione (anche provvisoria) o i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento relativi a contratti di lavori, servizi, forniture o concessioni finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, purché di importo superiore alle soglie di cui all'art. 14 del Codice dei contratti pubblici. L'esito positivo del controllo preventivo di legittimità incide sulla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa, in quanto costituisce **prova legale dell'assenza della colpa grave** in capo al soggetto che abbia dato esecuzione all'atto regolarmente vistato e registrato.

I provvedimenti sottoposti al controllo acquistano efficacia:

- se l'ufficio di controllo non rimette l'atto all'esame della sezione competente entro 30 giorni dal ricevimento;
- ovvero se siano decorsi 30 giorni dal deferimento senza che sia intervenuta una pronuncia della Corte sul controllo di legittimità,

intendendosi in entrambi i casi l'atto definitivamente registrato, anche ai fini dell'esclusione della responsabilità.

Il nuovo co. 1.1 precisa che la responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi: a) *conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche*; b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria.

La Riforma ha, inoltre, previsto l'**obbligo di stipulare una copertura assicurativa** in capo ai soggetti cui siano attribuiti incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche e che, per tale ragione, risultino assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti. Nei giudizi di responsabilità amministrativa per danno patrimoniale, l'impresa di assicurazione assume la qualità di **litisconsorte necessario**, dovendo partecipare al giudizio unitamente al soggetto assicurato.

Infine, in continuità con quanto già previsto dall'art. 1, comma 1-ter, L. 14 gennaio 1994, n. 20, è ribadito il principio secondo cui, per gli atti rientranti nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità amministrativo-contabile non si estende ai titolari degli organi politici che li abbiano approvati, autorizzati o consentiti in **buona fede**. La disciplina è ora rafforzata dall'introduzione di una **presunzione legale di buona fede**, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo. Tale presunzione opera quando gli atti adottati dai titolari degli organi politici, nell'esercizio delle proprie competenze, siano stati proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali – interni o esterni – di segno contrario.

► 5.4.3. Le tipologie di danno erariale. Il danno da disservizio e il danno all'immagine

Il danno erariale può, inoltre, essere **diretto** (il dipendente pubblico commette un illecito che arreca un danno direttamente lesivo della sfera giuridica della P.A.) od **indiretto** (la P.A., in forza del vincolo di solidarietà obbligatoria passiva di cui all'art. 28 Cost., viene condannata a risarcire il terzo danneggiato dalla condotta illecita del proprio agente nell'esercizio delle sue funzioni o comunque durante l'attività di servizio). Passando alle **tipologie di danno erariale**, la Corte dei Conti ha identificato:

- un **danno erariale "atipico" di natura patrimoniale**;
- un **danno da disservizio**, inteso come "spreco" qualitativo delle risorse pubbliche conseguente al mancato raggiungimento di quell'utilità che sarebbe stata perseguita ove il servizio fosse stato legalmente espletato (*ex multis*, Corte Conti, Lazio, sez. giurisd., 2 febbraio 2015, n. 80);